



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE
E GESTÃO PÚBLICA - FACE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS – CCA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Marília Cristina Santos da Silva

AVALIAÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* NOS GOVERNOS DO DISTRITO
FEDERAL ENTRE OS ANOS DE 2003 E 2013 COM BASE NO ÍNDICE
IRF-IQG

Brasília-DF

2016

**AVALIAÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* NOS GOVERNOS DO DISTRITO FEDERAL
ENTRE OS ANOS DE 2003 E 2013 COM BASE NO ÍNDICE IRF-IQG**

Trabalho de Conclusão de Curso
(Monografia) apresentado ao
Departamento de Ciências Contábeis e
Atuariais da Universidade de Brasília,
como requisito parcial à conclusão da
disciplina Pesquisa em Ciências
Contábeis e consequente obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Dra. Beatriz Fátima
Morgan

Brasília-DF

2016

Marília Cristina Santos da Silva

**AVALIAÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* NOS GOVERNOS DO DISTRITO FEDERAL
ENTRE OS ANOS DE 2003 E 2013 COM BASE NO ÍNDICE IRF-IQG**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e
Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito
parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências
Contábeis e consequente obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Contábeis.

Aprovado em ____/____/____

Professor _____

Professor _____

Brasília-DF

2016

Marcelo Wilbert

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho de conclusão de curso à minha família que acreditou no meu potencial, apoiou meus sonhos e deu suporte à minha formação, ao Adriano Silva que auxiliou tecnicamente na construção dessa monografia e à Beatriz Morgan que soube ser uma orientadora compreensiva, competente e dedicada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me guiar em novo caminho de conhecimento e ter me dado forças para concluí-lo, a minha família pelo apoio em tantas noites de sono perdidas e aos meus professores e colegas de sala que contribuíram de forma especial para minha valiosa formação profissional.

RESUMO

O trabalho objetiva investigar o grau de *accountability* nos mandatos de governo do Distrito Federal e a evolução de uma série de indicadores fiscais entre os anos de 2003 e 2013. A monografia analisa criticamente indicadores econômicos e sociais relacionando-os aos períodos de atuação dos governadores eleitos. A avaliação do grau de *accountability* contou com a ferramenta Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão (IRF-QG), criada pelos pesquisadores Gobetti e Klering (2007). Traçando, portanto, um panorama mais amplo da qualidade da gestão pública no DF nos últimos anos. O resultado foi a tendência do DF a apresentar melhores índices fiscais do que gerenciais e a sugestão de uma forma de avaliar e de suscitar o *accountability* no setor público brasileiro.

Palavras-chave: *Accountability*. Qualidade de gestão. Distrito Federal. Índices fiscais. IRF-IQG.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	8
2 Referencial Teórico	10
2.1 Qualidade de gestão pública e <i>accountability</i>	10
2.2 Índices e indicadores	11
2.3 Sistema Orçamentário Brasileiro	12
3 Metodologia	13
4 Resultados e Análise dos Dados	17
4.1 Análise Agregada dos Indicadores Fiscais e de Gestão do DF por Governo	17
4.1.1 Joaquim Roriz – PMDB (2003-2006)	17
4.1.2 José Roberto Arruda – PFL (2007-2010)	18
4.1.3 Agnelo Queiroz – PT (2011-2014)	20
4.2 Análise Comparativa dos Indicadores Fiscais e de Gestão Médios do DF	21
4.3 IRF-IQG e Análise da Governança no DF	24
4.4 Resultados Obtidos e <i>Accountability</i>	26
5 Conclusão	28
Referência.....	29
Anexos	31

1 INTRODUÇÃO

“Entre os graus 15 e 20 havia uma enseada bastante longa e bastante larga, que partia de um ponto onde se formava um lago. Disse, então, uma voz repetidamente: – Quando se vierem a escavar as minas escondidas no meio destes montes, aparecerá aqui a terra prometida, de onde jorrará leite e mel. Será uma riqueza inconcebível.” (LEMOYNE, 1898-1948, p. 385-394)

Brasília, capital do Brasil, centraliza a administração orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio público, entre outras funções governamentais. Sendo assim, a gestão pública do Distrito Federal tem relevante valor frente ao cenário nacional. Diversas análises sobre a capital e suas nuances financeiras já foram realizadas, mas o foco e a metodologia adotados são fundamentais para distingui-las.

O foco aqui adotado é a avaliação do *accountability* no setor público entre os anos 2003 e 2013 discriminada por governos distritais. Os mandatos vigentes no período de análise se tornam personagens importantes da narrativa, trazendo uma perspectiva singular em um contexto de graduação. Mas onde se enquadra o termo *accountability* no setor público? Como avaliar o aspecto a ser abordado? Qual a relevância de segmentar o estudo por mandato distrital?

O termo *accountability* será mais bem definido na próxima seção, mas seu elo com a contabilidade pública deve estar claro desde já. A crescente intimidade do enfoque gerencial contábil ao setor público traz a necessidade de transparência da informação produzida e responsabilização dos gestores incumbidos dos dados que alimentam essas informações. *Accountability* vem para traduzir essas necessidades em uma só palavra (BOVENS, 2014).

A exemplo, no Brasil, há o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA como uma ferramenta para mobilizar a administração pública a gerar resultados, a apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções e a expor seus serviços ao crivo da população. O programa e o portal que o divulga ainda são desconhecidos para a maior parte da população, mas é um exemplo de como contabilidade gerencial está inserida no cenário público e busca melhor qualidade de gestão.

A contabilidade pública tem como objeto o patrimônio público. É um importante instrumento para nortear a tomada de decisões dos gestores, por evidenciar informações orçamentárias, econômicas, financeiras e físicas do patrimônio público. Além disso, auxilia o controle social sobre as ações governamentais por meio das demonstrações publicadas por exigência legal. Isso responde a segunda questão, “como?”. As demonstrações financeiras do governo distrital no período de análise serviram como fonte de dados para a pesquisa.

Este estudo, tendo como ênfase o cenário gerencial, tornou fundamental a segmentação da análise por mandato. Como separar as ações dos agentes? Daí a citação de Roriz, Arruda e Agnelo como marcadores da performance financeira no Distrito Federal.

Este trabalho de conclusão de curso, então, tem como objetivo avaliar o *accountability* no governo do Distrito Federal entre os anos 2003 e 2013 por meio de demonstrações financeiras, destacando os respectivos mandatos políticos. Para tal, utiliza-se de indicadores e da ferramenta IRF-QG.

Além da introdução, a monografia conta com mais quatro seções. O referencial teórico que aborda os conceitos de *accountability*, de indicadores e de índices e traz um panorama do Sistema Orçamentário Brasileiro. A metodologia apresenta toda a trajetória dos cálculos de suporte e, principalmente, a identidade dos indicadores utilizados. Já a análise dos dados vai mostrar um estudo agregado dos indicadores fiscais e de gestão do DF por governo, uma comparação dos mandatos, os resultados obtidos e a ligação do trabalho com o termo *accountability*. Já a conclusão vai resgatar os principais pontos abordados, responder o objetivo do tcc, destacar as limitações e sugerir como contorná-las.

2REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Qualidade de gestão pública e *accountability*

A maioria dos usuários das informações contábeis almeja gerar previsões sobre a saúde financeira de uma organização, para tal, recorrem à análise de dados financeiros (tendência dos dados, estudo de índices e, aqui, comparação entre governos). Mas os índices fornecidos por essa análise não devem ser vistos como absolutos ou exaustivos, outras fontes devem ser levadas em consideração para que se faça algum julgamento adequado sobre determinada gestão (Garrison, Noreen, Brewer, 2007).

Os resultados financeiros são reflexos da capacidade de gestão da organização pública e têm como fruto a entrega de serviços públicos. Essa linha de raciocínio é consequência da nova Administração Pública que tenta aprimorar e expandir seus serviços, tendo como objetivo a redução dos custos e o aumento da eficácia e eficiência do que está sendo prestado. A satisfação do cidadão é primordial.

Ao citar a administração pública moderna se faz necessário discutir um conceito importante: *accountability*. Este pode ser definido como a relação entre o principal e o agente, em que o agente tem obrigação de explicar e justificar sua conduta e o principal pode fazer perguntas e julgar, tornando o agente passível de consequências. *Accountability* não serve apenas para controlar financeiramente o lado passivo da relação, mas serve principalmente para responsabilizá-lo. Na América, a palavra é frequentemente usada no sentido de “boa governança” ou honestidade/integridade (Bovens, 2007).

Accountability pode também ser considerado um indicador de responsabilidade e capacidade de resposta. É a promessa de trazer alguém à justiça, de geração de desempenho sob controle e supervisão, de promover a democracia pelo uso de normas institucionais e de estimular o comportamento ético (Dubnick, 2002). Para Bovens (2014), *accountability* é transparência, prestar contas, responder a, responsabilizar se.

Em *The Oxford Handbook of Public Accountability* (2014), a dificuldade está nas múltiplas definições do termo e em como delimitar o principal e o agente numa relação que envolve instituições públicas. Um servidor público pode ser principal em uma relação, quando gestor de um departamento público que tem que avaliar o desempenho dos demais servidores, e ser agente em outra, quando indivíduo particular declarando sua renda. Outro exemplo é um governador que deve prestar explicações para a população, para seu próprio partido e para a instituição que gere, caracterizando o como agente, mas que cobra eficácia e responsabiliza servidores pelos resultados obtidos, agindo como principal.

Segundo FOX (2010), a transparência implicar em *accountability* é senso comum e mexe com o intuitivo, mas dados empíricos diriam que não é bem assim. O efeito da transparência sobre a responsabilização de gestores não é uma relação direta. A transparência baseia-se no "poder da vergonha", então quando não há arrependimento ou vergonha sua influência poderia ser bastante limitada.

Deve-se considerar a distinção entre duas dimensões de *accountability*: a capacidade ou o direito de exigir respostas e a capacidade de sancionar. Porém, os órgãos de fiscalização raramente têm poder bastante para atuar sobre suas descobertas, seja propondo sanções, mudanças políticas ou compensação por abusos passados (FOX, 2010).

Salientar algumas definições de *accountability* possibilitou discutir o termo aliado à qualidade de gestão. O gestor público trabalha para o povo e tem como tarefa produzir serviço de qualidade para aqueles que o elegeram. Se o fez corretamente e de forma ilibada deve ser capaz de apresentar suas ações de forma transparente, de se colocar a disposição para qualquer esclarecimento e arcar com as consequências de seus atos. Ou seja, o gestor deve, entre outras coisas, trabalhar com *accountability* para atender a demanda de uma administração de qualidade.

2.2 Índices e indicadores

Diversos fatores devem ser analisados para comparar e identificar qual ou quais governos têm ou tiveram melhor desempenho em um determinado período ou região. Por exemplo: extensão territorial, Produto Interno Bruto, Receita Líquida Corrente etc. Métodos quantitativos são necessários para dar significado a essas inúmeras variáveis e ser possível inferir conclusões sobre as demonstrações contábeis públicas.

A distinção entre indicador e índice e o uso adequado dos termos são valiosos para a qualidade dos resultados de pesquisa. Mitchell (1996) comunga da ideia de Ott (1978), que descreve o indicador como sinônimo de índice e como uma ferramenta que simplifica dados, projetada para minimizar a perda de informação.

“Indicadores são, antes de tudo, estatísticas, que, medidas ao longo do tempo e mensuradas em determinado espaço, fornecem informações sobre as tendências e comportamentos dos fenômenos abordados.”. E “um indicador deve descrever de forma sucinta o estado do fenômeno estudado. Mesmo com causas complexas, deve ter a capacidade de sintetizar e refletir da forma mais próxima possível à realidade” (ROMERO et al., 2005, p.4).

Para SICHE (2007), concepção adotada por este trabalho de conclusão de curso, o termo índice é um valor numérico que representa a correta interpretação da realidade, pode ser de um sistema simples ou complexo (natural, econômico ou social), utilizando, em seu cálculo, bases científicas e métodos adequados. O índice pode servir como um instrumento de tomada de decisão e previsão. Sendo assim, é considerado um nível superior da junção de um jogo de indicadores ou variáveis.

O termo indicador, ainda segundo SICHE (2007), é um parâmetro selecionado e considerado isoladamente ou em combinação com outros para refletir sobre as condições do sistema em análise. Normalmente um indicador é utilizado como um pré-tratamento os índices e futuramente para os dados originais.

2.3 Sistema Orçamentário Brasileiro

A Constituição Federal de 1988 trouxe novos instrumentos orçamentários: o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Essas ferramentas valorizam o planejamento e obrigam os administradores a elaborar planos de médio prazo e a manter vínculo estreito com os orçamentos anuais (lei orçamentária anual, LOA). Além disso, a Constituição detalhou a composição da LOA e criou condições para a efetiva inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum, princípio da universalidade (GIACOMONI, 2012).

Essas três leis ordinárias, PPA, LDO e LOA, constituem o Sistema Orçamentário Brasileiro. A primeira, PPA, é o planejamento de toda a administração pública que orienta a elaboração dos demais instrumentos orçamentários e traz as diretrizes, os objetivos e as metas a serem concretizados no ciclo orçamentário. A LDO não só estipula as metas a serem atingidas, como determina as prioridades da administração, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e orienta a elaboração da LOA. Já o orçamento anual, a LOA, estima a arrecadação de receitas e fixa as despesas, é um processo contínuo, dinâmico e flexível e é composto por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas (LIMA e CASTRO, 2012).

Na esfera federal, o PPA aprovado tem sua vigência do início do segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Já a LDO e a LOA são anuais. O processo orçamentário completo tem como roteiro a elaboração das propostas de leis orçamentárias; a discussão, votação e aprovação das leis; a execução orçamentária e o controle e avaliação dessa execução.

3METODOLOGIA

Gobetti e Klering (2007) criaram uma ferramenta (o índice IRF-QG) que concilia parâmetros fiscais e de qualidade de gestão para investigar o vínculo entre os recursos disponíveis e qualidade dos produtos entregues aos cidadãos. O trabalho dos autores conclui que os ajustes fiscais propostos pela LRF, como, por exemplo, a proibição de aumento de despesas sem lastro financeiro nos últimos oito meses de mandato, têm afetado a atuação dos entes governamentais diante da satisfação social. Escolhas seriam feitas em detrimento de outras para atender a legislação vigente, o que nem sempre é o melhor para atender à necessidade da população, ponto a ser considerado na análise dos dados obtidos. As Finanças Públicas servem como base coerente de avaliação de *accountability* dos governos estudados, traduzindo numericamente os índices de responsabilidade fiscal e de gestão, além do IRF-QG.

Quadro 1 – Lista de indicadores e operações para os seus cálculos

Suficiência de Caixa (SUF_CX)	(ATI_DIS) - (PAS_OBR)
Disponibilidades Financeiras (ATI_DIS)	Ativo Financeiro Disponível
Obrigações Financeiras (PAS_OBR)	RAP + Depósitos + Outras Obrigações
Resultado Primário (RES_PRI)	(REC_PRI) - (DES_PRI)
Receita Primária (REC_PRI)	Receita total, excluindo receitas financeiras e Fundef
Despesa Primária (DES_PRI)	Despesa total, excluindo as financeiras
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	(DC_TOT) - (DC_DED) SE (DC_DED) > 0
Dívida Consolidada (DC_TOT)	Operações de Crédito (OP_CRE) + (OUT_DC)
Deduções da Dívida (DC_DED)	Ativo Financeiro Disponível - RAP Processado
Pessoal Líquido (PES_LIQ)	(PES_TOT) - (PES_DED)
Despesa Bruta de Pessoal (PES_TOT)	Despesa com pessoal, inclusive aposentadorias da ODC
Deduções de Pessoal (PES_DED)	Elementos deduzíveis pela LRF
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	ODC, excluindo aposentadorias e pensões
Custeio da Máquina (ODC_MAQ)	Diárias, Passagens e Material de Consumo
Custeio de Auxílios (ODC_AUX)	Verbas indenizatórias, como auxílio-alimentação
Custeio de Terceiros (ODC_TER)	Serviços de Terceiros, Consultorias e Locação de Mão-de-Obra
Investimentos (INV)	Despesas de Capital em Investimentos
Gasto com Legislativo (LEG)	Função legislativo
Gasto Social (SOC)	Função Educação/Cultura/Saúde/Saneamento
Gasto com Infraestrutura (INF)	Função Transporte/Habitação/Urbanismo/Energia
Receita Corrente Líquida (RCL)	Receita Corrente, excluindo retenções Fundef

Fonte: Gobetti e Klering (2007) p.47

O Quadro 1 demonstra, de forma sucinta, os principais indicadores que serão explorados nesta análise, além de sua composição, vide anexos para maiores detalhes.

Algumas considerações fazem-se necessárias:

1- A diferença entre as disponibilidades e as obrigações financeiras será aqui a composição do indicador Suficiência de Caixa (SUF_CAIX). Caso negativo, não há dinheiro em caixa suficiente para atender às obrigações; caso positiva, pode se concluir o oposto, ou seja, existe mais dinheiro em caixa do que obrigações financeiras. Tal indicador atende ao Artigo 42 da LRF, que visa impedir que administradores públicos inviabilizem a gestão do seu sucessor transferindo-lhe um volume insustentável de obrigações financeiras.

2- O Resultado Primário (RES_PRI) segue o princípio da competência. Seu cálculo é feito pela diferença entre as receitas e despesas primárias, desconsiderando as de caráter financeiro. A exemplo de exclusões estão as receitas financeiras (vide anexo 1) como disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN. Vale destacar que a diferença entre Suficiência de Caixa (SUF_CAIX) e Resultado Primário (RES_PRI) é que esta é uma variável de fluxo e aquela é uma variável de estoque.

3- No cálculo da dívida consolidada líquida (DCL), as deduções da Dívida Consolidada (DC_DED), somente serão levadas em consideração, quando o valor do ativo disponível não for inferior ao valor dos restos a pagar processados (RAP), isto é, quando a dedução implicar em uma DCL menor que a DC, como disposto no MDF;

4- As despesas classificadas como “Aposentadorias e reformas” e “Pensões”, ao invés de fazerem parte da composição da conta de Outras Despesas Correntes; foram incluídas na conta Pessoal e Encargos Sociais.

5- A totalidade dos precatórios foi incluída à Dívida Consolidada (DC_TOT);

6- A despesa líquida com pessoa (PES_LIQ) e a receita corrente líquida (RCL) não tiveram a dedução da contribuição previdenciária para registrar os recursos efetivamente disponíveis para o gasto e por esse item não ser facilmente identificável nos balanços.

Os indicadores citados nos itens acima constituem o componente fiscal do IRF-QG. Já o componente de qualidade de gestão é composto por: Gastos Sociais (SOC), Gastos com Investimento (INV), Gasto com Legislativo (LEG), Gastos com Infraestrutura (INF) e também Outras Despesas de Custeio (ODC_TOT). Por uma questão de comparabilidade, todos os indicadores foram adaptados quantitativamente em relação à receita corrente líquida (RCL).

O IRF-QG compila os indicadores apresentados até o momento em um só índice conforme os estudos de Gobetti e Klering (2007). Uma função foi executada para converter os indicadores a um mesmo conjunto imagem, por convenção, entre 0 e 1. Sendo o valor 0 o pior cenário e o 1 o melhor. Essa é uma dupla função linear cujo ponto intermediário ($Y = 0,5$) corresponde à média da amostral (\bar{X}_i).

A conversão assume dois formatos distintos, abaixo e acima da média, e crescente ou decrescente, dependendo do indicador de referência. O indicador de pessoal e endividamento, por exemplo, deve ser convertido por uma relação decrescente (quanto maior o gasto com esses indicadores, maior o impacto negativo). O contrário ocorre, no entanto, com os gastos de investimento, sociais e infraestrutura.

Considerando que \bar{X}_i é a média do indicador nos anos de estudo (2003-2013), $X^{máx}$ e X^{min} , os pontos de máximo e mínimo, são determinados pela média. A seguir são apresentadas as fórmulas de conversão para funções decrescentes.

1. $f(X_i) = 0,5 + 0,5 \left[\frac{\bar{X}_i - X_i}{\bar{X}_i - X^{min}} \right]$, abaixo da média; e
2. $f(X_i) = 0,5 - 0,5 \left[\frac{X_i - \bar{X}_i}{X^{máx} - \bar{X}_i} \right]$, acima da média.

Para funções crescentes troca-se apenas um dos sinais das fórmulas;

3. $f(X_i) = 0,5 - 0,5 \left[\frac{\bar{X}_i - X_i}{\bar{X}_i - X^{min}} \right]$ abaixo da média; e
4. $f(X_i) = 0,5 + 0,5 \left[\frac{X_i - \bar{X}_i}{X^{máx} - \bar{X}_i} \right]$ acima da média

Os pontos máximo e mínimo foram determinados a partir da média e dos desvios padrão de cada um dos indicadores, tal que:

$$X_i^{máx,min} = \bar{X}_i \pm pDP(X_i)$$

A constante p é um número real que assume valores de acordo com a metodologia de Gobetti e Klering (2007), para manter a comparabilidade e a coerência das informações geradas. O coeficiente pode apresentar valores diferentes para a composição do X_i^{min} e para a do $X_i^{máx}$, vide Quadro 2. Quando o indicador ultrapassa o limite mínimo ou máximo fixado pelo $X_i^{máx,min}$, a ele será atribuído o índice máximo (1) ou mínimo (0).

A normalização de todos os indicadores para o intervalo $[0,1]$ faz-se necessária para se extrair médias de vários índices-indicadores, gerando o índice final – o IRF-IQG – e seus dois componentes, o índice fiscal (IRF) e o índice de qualidade (IQG), por meio de médias harmônicas simples. Assim, será obtido um índice que reflete o desempenho fiscal e qualidade de gestão em cada um dos governos do Distrito Federal entre 2003 e 2013. A ideia

dos autores da literatura base, Gobetti e Klering, foi aumentar o valor explicativo dos índices e da média entre eles.

QUADRO 2 – Parâmetros para a transformação dos Indicadores em Índices

Índice	Indicador	i	Pmin	Pmáx
IRF=	SUF_CAIX	1	3	4
$\Sigma f(x_i)/i$	RES_PRIM	2	2	2
i=4	DCL	3	2	6
	PES_LIQ	4	3	3
IQG=	INV	5	1	1
$\Sigma f(x_i)/i$	SOC	6	2	2
i=5	INF	7	1,5	1,5
	ODC_TOT	8	3	3
	LEG	9	2	2
	LEGpc	9	1	1,5

FONTE: Gobetti e Klering (2007)

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem um banco de dados chamado “Execução Orçamentária de Estados”, EOE, que disponibiliza anualmente dados orçamentários e patrimoniais dos estados e do Distrito Federal desde 1986. Esses dados serviram de base para a formulação dos indicadores fiscais e de gestão na análise dos Governos Distritais entre 2003 e 2013, seguindo os padrões metodológicos desenvolvidos por Gobetti e Klering (2007). O objetivo é replicar os procedimentos, avaliar governança de diferentes plataformas políticas e comparar a performance dos três representantes da população distrital nos anos citados.

4 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Análise Agregada dos Indicadores Fiscais e de Gestão do DF por Governo

A partir dos dados de EOE disponibilizados pela STN, a evolução dos indicadores fiscais do Distrito Federal foi analisada entre os anos de 2003 e 2013 e segregada pelos governantes do referido período.

4.1.1 Joaquim Roriz – PMDB (2003-2006)

Joaquim Roriz foi governador do Distrito Federal por quatro mandatos: em 1988, época em que os governadores distritais eram nomeados pelo Presidente da República; em 1991, na primeira eleição da federação, que havia acabado de ganhar autonomia política; e em 1998, vieram os outros dois mandatos de 1998-2002, 2003-2006. Esses dois últimos foram pelo partido PMDB e tiveram como marcas grandes obras viárias e programas assistenciais, como entrega de pão e leite nas áreas mais carentes. No ano de 2006, Roriz renunciou para concorrer ao Senado Federal e sua vice, Maria de Lourdes Abadia – PSDB, assumiu o último ano de mandato.

A evolução dos indicadores fiscais em relação à Receita Corrente Líquida, RCL, durante o 4º governo Roriz está descrita na Tabela 1. Os números foram constituídos pelo valor do indicador em um dado ano dividido pela RCL do respectivo período. Dessa forma, a Suficiência de Caixa (SUF_CAIX), quando comparada aos demais anos, sofreu influência do aumento das Obrigações Financeiras em 2006, consequência dos Restos a Pagar (RAP) a Liquidar elevados em mais de R\$ 100 milhões. Ou seja, houveram despesas empenhadas não liquidadas que foram repassadas para o administrador seguinte.

O art.42 da LRF veda “ao titular de Poder ou órgão referido no art.20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”, mas as informações orçamentárias adquiridas não fomentam qualquer conclusão sobre o assunto. Não há evidências de que os restos a pagar registrados referem-se às despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres de mandato e, muito menos, que não havia fundo para tal. Cabe aqui apenas uma reflexão sobre o assunto e um apelo a consciência cívica do povo brasileiro pela busca de maior transparência das informações e das contas públicas.

Os indicadores Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Resultado Primário (RES_PRI) também apresentaram alteração relevante no ano de 2006 em relação aos demais anos de mandato. Este mostrou variação aumentativa principalmente em Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil. (R\$ 636 milhões) e aquele teve oscilação no saldo dos precatórios

(aumento de mais de R\$ 2.800 bi) que, até então, não eram contabilizados pela federação. Vale destacar que no mesmo ano, apenas 8 estados brasileiros e o Distrito Federal registraram o passivo precatório. Os outros indicadores apresentaram um comportamento constante durante o mandato Roriz.

TABELA 1 – Evolução dos indicadores Fiscais e de Gestão do DF de 2003 a 2006 (% RCL)

Indicadores	2003	2004	2005	2006
Disponibilidades Financeiras (ATI_DIS)	3,87%	3,38%	3,25%	3,47%
Obrigações Financeiras (PAS_OBR)	1,85%	1,53%	1,33%	2,63%
Suficiência de Caixa (SUF_CX)	2,10%	1,91%	1,97%	0,93%
Dívida Consolidada (DC_TOT)	35,23%	32,34%	25,93%	61,80%
Deduções da Dívida (DC_DED)	7,54%	7,36%	6,11%	6,68%
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	27,69%	24,98%	19,82%	55,13%
Receita Primária (REC_PRI)	100,22%	100,50%	100,29%	100,32%
Despesa Primária (DES_PRI)	96,84%	96,57%	97,42%	99,80%
Resultado Primário (RES_PRI)	3,39%	3,92%	2,87%	0,52%
Despesa Bruta de Pessoal (PES_TOT)	55,07%	48,54%	53,29%	59,19%
Deduções de Pessoal (PES_DED)	4,76%	1,48%	2,16%	1,18%
Pessoal Líquido (PES_LIQ)	50,31%	47,06%	51,13%	58,01%
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	81,18%	79,75%	79,85%	82,71%
Investimentos (INV)	7,05%	9,29%	9,69%	9,23%
Gasto Social (SOC)	32,03%	30,14%	28,76%	31,60%
Gasto com Infraestrutura (INF)	17,84%	19,73%	21,18%	21,33%
Gasto com Legislativo (LEG)	3,88%	4,60%	4,05%	4,10%

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados - STN
Elaboração Própria

4.1.2 José Roberto Arruda – PFL (2007-2010)

Arruda foi eleito governador do Distrito Federal em 2006 para o mandato de 2007 a 2010 pelo partido PFL. Sua administração implementou medidas na tentativa de reduzir os gastos públicos como diminuir as secretarias de 38 para 16 e exonerar cerca de 16 mil funcionários comissionados. Em 2010, teve sua prisão preventiva decretada por denúncia de corrupção pela Operação Caixa de Pandora da Polícia Federal. Então, o vice, Paulo Otávio assumiu o governo por apenas 12 dias e renunciou por falta de apoio político. Sendo assim, o presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Wilson Lima, assumiu interinamente até eleição indireta em 17 de abril de 2010, quando Rogério Rosso governa até o fim do ano.

A DCL teve um comportamento distinto durante o mandato Arruda que teve no mandato Roriz (vide tabela a seguir). Os precatórios continuaram a influenciar a Dívida

Consolidada no ano de 2007, o que manteve o percentual da DCL alto em relação aos outros anos do mandato em questão. Em 2008, os precatórios pararam de ser registrados, o que afetou a DCL novamente. Além disso, as Deduções da Dívida (DC_DED) aumentaram, por interferência das aplicações financeiras de curtíssimo prazo, e auxiliaram na queda da proporção DCL/RCL para algo entorno de 5%. No mandato Roriz, essas aplicações não excederam R\$ 300 milhões; entre 2007 e 2010, as aplicações saltaram para além de R\$ 1 bilhão.

TABELA 2 – Evolução dos indicadores Fiscais e de Gestão do DF de 2007 a 2010 (% RCL)

Indicadores	2007	2008	2009	2010
Disponibilidades Financeiras (ATI_DIS)	14,43%	16,77%	16,21%	15,99%
Obrigações Financeiras (PAS_OBR)	7,56%	7,06%	8,38%	5,55%
Suficiência de Caixa (SUF_CX)	6,91%	9,73%	8,01%	10,49%
Dívida Consolidada (DC_TOT)	67,97%	23,03%	21,90%	23,80%
Deduções da Dívida (DC_DED)	15,80%	18,13%	16,42%	20,24%
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	52,17%	4,90%	5,48%	3,57%
Receita Primária (REC_PRI)	99,61%	99,45%	101,18%	98,45%
Despesa Primária (DES_PRI)	92,42%	97,24%	105,45%	98,72%
Resultado Primário (RES_PRI)	7,20%	2,20%	-4,27%	-0,27%
Despesa Bruta de Pessoal (PES_TOT)	59,62%	63,12%	46,40%	66,40%
Deduções de Pessoal (PES_DED)	1,99%	0,90%	1,04%	1,81%
Pessoal Líquido (PES_LIQ)	57,63%	62,22%	45,37%	64,60%
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	75,87%	78,74%	93,47%	78,17%
Investimentos (INV)	8,52%	10,48%	12,86%	7,48%
Gasto Social (SOC)	34,30%	40,41%	41,63%	40,40%
Gasto com Infraestrutura (INF)	17,14%	16,88%	19,00%	16,27%
Gasto com Legislativo (LEG)	4,59%	3,82%	4,34%	3,59%

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados - STN

Elaboração Própria

O ativo financeiro disponível, aplicações financeiras de curtíssimo prazo, também afetou a Suficiência de Caixa durante os 4 anos analisados, que passou a ter saldos proporcionais próximos a 9%. O destaque vai para os valores de Restos a Pagar Processados e Não Processados que, comparado aos anos 2003-2006, aumentaram bastante e elevaram as Obrigações Financeiras, mas não o suficiente para neutralizar as aplicações.

Apesar da Receita e da Despesa Primária não terem um comportamento individual muito irregular entre 2007 e 2010, a diferença entre eles mudou bastante. Inclusive, houve Déficit Primário em 2009 e 2010 (vide RES_PRI na Tabela 2), culpa das aplicações diretas

(outros serviços de terceiros - pessoa jurídica, por exemplo) que aumentaram as despesas primárias.

Outro indicador que teve sua proporção em relação à RCL alterada foi o Gasto Social. A partir de 2008, aumentou no mínimo 6 pontos percentuais como resposta ao maior investimento em cultura e educação. Os Gastos com Infraestrutura cresceram em valor absoluto durante o mandato, como é natural aos gastos públicos (GIACOMONI, 2012), porém mantiveram a proporção constante.

Em 2009, as despesas com Pessoal Líquido reduziram bastante por causa das pensões e aposentadoria contabilizadas em valores expressivamente menores comparados ao mandato completo de Arruda. Outra questão importante é que em 2008 e 2010 o mesmo indicador esteve acima de 60%, o que é vedado pelo art. 19 da LRF. Uma explicação seria a diferença entre a metodologia de Gobetti e Klering (2007) e a adotada pela contabilidade pública brasileira, mas, de qualquer forma, os números chamam atenção.

4.1.3 Agnelo Queiroz – PT (2011-2014)

O ex-governador Agnelo Queiroz ganhou a eleição de 2010 para o mandato de 2011 a 2014 pelo PT. Os principais destaques de seu governo foram a criação do bilhete único no transporte coletivo, garantindo passe livre aos estudantes e às pessoas de baixa renda no DF, e a conclusão da reforma no Estádio Nacional Mané Garrincha. Desde 2008, o político é acusado de participação em diversos esquemas de corrupção (uso indevido da estrutura do Ministério do Esporte, recebimento de propina quando diretor da ANVISA e envolvimento no Mensalão do DF), mas nunca foi condenado. Em maio de 2016, Agnelo tornou-se réu em um processo de improbidade administrativa por suspeita de aumento ilegal de salário próprio como médico na rede pública a dois dias do fim do mandato. O processo encontra-se em andamento.

Uma consideração importante deve ser destacada na análise de indicadores fiscais e de qualidade de gestão do período: conforme Portaria STN nº 751, de 16 de dezembro de 2009, em 2014 houve uma realocação de contas no Balanço Patrimonial. O fato incapacitou a identificação clara dos indicadores sugeridos pela metodologia Gobetti e Klering (2007) e limitou o espectro de análise entre 2011 e 2013, um ano antes da conclusão do mandato Agnelo.

Conforme dados da Tabela 3, a DCL tem saldo negativo em 2012, pois a Dívida Consolidada (DC) foi menor do que suas deduções (DED_DC), apesar de seus comportamentos individuais serem aparentemente constantes. Em 2013, a relação DCL/RCL sofreu interferência da contabilização de precatórios (R\$ 4 bilhões a mais) e dos Fundos de

Aplicação Financeira (redução de quase R\$ 600 milhões), o que gerou o percentual atípico de 29,63%.

TABELA 3 – Evolução dos indicadores Fiscais e de Gestão do DF de 2011 a 2013 (% RCL)

Indicadores	2011	2012	2013
Disponibilidades Financeiras (ATI_DIS)	16,72%	17,58%	9,21%
Obrigações Financeiras (PAS_OBR)	6,35%	7,76%	11,98%
Suficiência de Caixa (SUF_CX)	10,45%	9,98%	-0,91%
Dívida Consolidada (DC_TOT)	21,49%	20,76%	45,05%
Deduções da Dívida (DC_DED)	19,77%	25,18%	15,42%
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	1,72%	-4,42%	29,63%
Receita Primária (REC_PRI)	99,51%	102,15%	110,05%
Despesa Primária (DES_PRI)	99,74%	104,48%	91,87%
Resultado Primário (RES_PRI)	-0,23%	-2,33%	18,18%
Despesa Bruta de Pessoal (PES_TOT)	65,47%	68,93%	67,69%
Deduções de Pessoal (PES_DED)	2,14%	1,96%	4,33%
Pessoal Líquido (PES_LIQ)	63,32%	66,97%	63,36%
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	86,04%	83,44%	86,52%
Investimentos (INV)	7,28%	10,60%	13,40%
Gasto Social (SOC)	43,18%	42,41%	44,33%
Gasto com Infraestrutura (INF)	13,44%	18,82%	22,20%
Gasto com Legislativo (LEG)	3,24%	3,40%	3,22%

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados - STN
Elaboração Própria

A variação do ativo financeiro justifica o percentual das Disponibilidades Financeiras em 2013 de 9,21%, quando foi de 17,58% em 2012. Além disso, o aumento de quase R\$ 500 milhões dos RAP Não Processados alterou o valor absoluto e, conseqüentemente, percentual das Obrigações Financeiras. Esses dados produziram uma Suficiência de Caixa negativa e uma proporção bem inferior ao seu histórico nos anos do mandato.

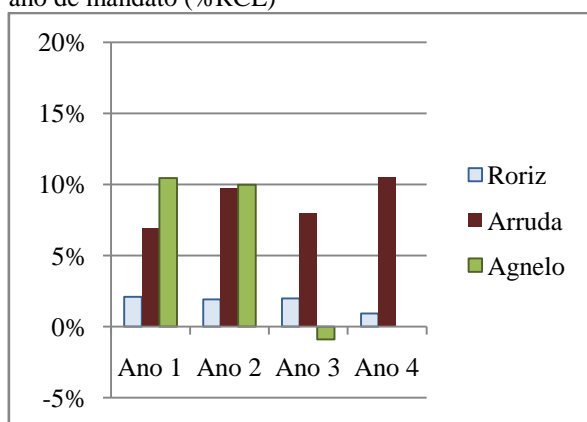
A Receita Total teve um aumento expressivo, próximo de R\$ 2 bilhões, pela maior arrecadação de receitas correntes, o que levou a Receita Primária (REC_PRI) a se destacar em 2013 e o Resultado Primário também, neste caso, Superávit. Outro indicador com números interessantes é a Despesa com Pessoal Líquido que ficou acima de 60% da Receita Corrente Líquida durante todo o mandato Agnello.

Os gastos com a função Infraestrutura tiveram um acréscimo de R\$ 700 milhões em transporte no ano de 2013, compatível com as ações governamentais à época, como a melhora da frota de ônibus e as novas licitações para as empresas viárias.

4.2 Análise Comparativa dos Indicadores Fiscais e de Gestão no DF

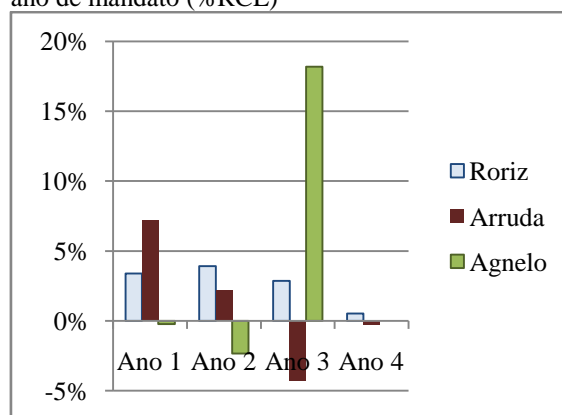
Para demonstrar com mais clareza a evolução dos indicadores no DF em cada uma das administrações e pontuar observações não evidentes em tabelas anteriores, utilizamos os Gráficos 1, 2, 4 e 5, que trazem uma perspectiva comparativa por ano de mandato. Esses gráficos correspondem, respectivamente, aos indicadores que sofreram maior oscilação entre os anos de 2003 e 2013: suficiência de caixa (SUF_CX), dívida corrente líquida (DCL), resultado primário (RES_PRI) e despesa líquida de pessoal (PES_LIQ).

GRÁFICO 1 – Suficiência de Caixa -SUF_CX por ano de mandato (%RCL)



FONTE: Execução Orçamentária dos Estados – STN
Elaboração própria

GRÁFICO 2 – Resultado Primário - RES_PRI por ano de mandato (%RCL)



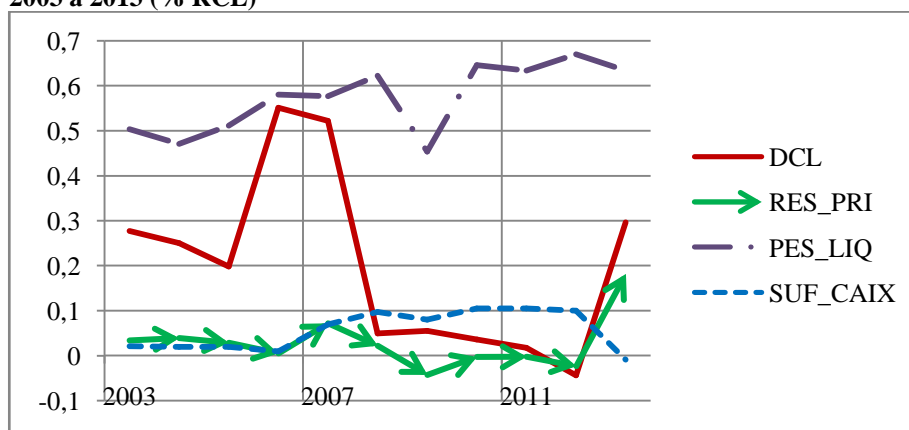
FONTE: Execução Orçamentária dos Estados – STN
Elaboração própria

Nota-se que o período em que a suficiência de caixa foi mais elevada e constante foi durante o mandato de José Arruda (2007-2010), chegando a uma média de 8,78% (vide Tabela 4). No governo de seu antecessor os valores foram bem inferiores, pois as aplicações financeiras foram bem menores do que no governo Arruda. Durante os anos de 2011 a 2013 a suficiência de caixa também foi impactada pelo ativo financeiro, que foi bem menor em 2013 do que nos outros anos (vide seção 4.1.3). Em disponibilidades, o governo Arruda se mostrou mais bem sucedido.

O Gráfico 2 mostra que o resultado primário variou bastante ao longo dos anos. Apesar dos valores abaixo dos 5% em relação à RCL, o governo Roriz demonstrou ser mais constante e sempre apresentou superávits. Já os demais governos necessitam que seus resultados primários sejam analisados com o auxílio dos Gráficos 2 e 3. Pelo Gráfico 3, observa-se que o ponto fora da curva é mesmo o ano de 2013, quando o superávit primário atingiu os 18,18% da RCL, fato explicado na seção 4.1.3. Nos outros anos dos mandatos

Arruda e Agnelo, a arrecadação de receitas correntes e as aplicações diretas justificam a curva.

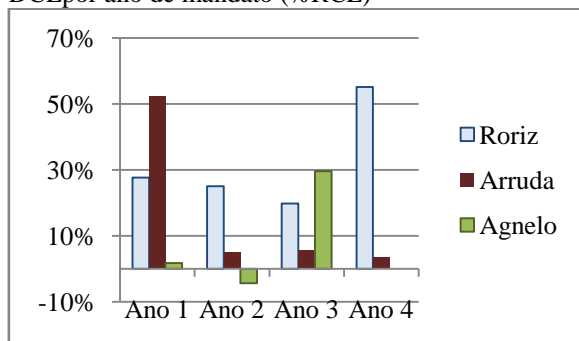
GRÁFICO 3 – Evolução dos principais indicadores Fiscais e de Gestão do DF de 2003 a 2013 (% RCL)



FONTE: Execução Orçamentária dos Estados – STN
Elaboração própria

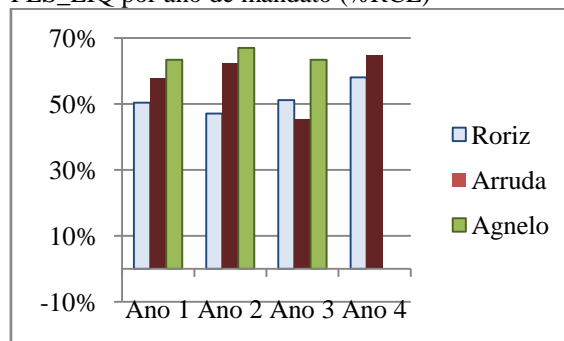
A Dívida Corrente Líquida (DCL) é o indicador que mais mudou durante todo o período estudado. Como já explicitado, os precatórios e as aplicações financeiras afetaram seus números. O interessante é como essas informações impactam de forma tão díspare nos Gráficos 3 e 4. No primeiro, são os picos que chamam atenção e, no segundo, são os declínios que demandam maior interesse. Apesar de o governo Roriz ter apresentado melhor performance do resultado primário, foi o governo que teve pior desempenho na DCL. Com ajuda da Tabela 4, dá para ver que a melhor média do indicador é do governo Agnelo. Lembrando que o ano de 2014 não foi computado.

GRÁFICO 4 – Dívida Consolidada Líquida - DCL por ano de mandato (%RCL)



FONTE: Execução Orçamentária dos Estados – STN
Elaboração própria

GRÁFICO 5 – Despesa Líquida com Pessoal - PES_LIQ por ano de mandato (%RCL)



FONTE: Execução Orçamentária dos Estados – STN
Elaboração própria

TABELA 4 – Média dos Indicadores Fiscais e de Gestão em intervalos de períodos (% RCL)

Indicadores	2003-2006	2007-2010	2011-2013
Disponibilidades Financeiras (ATI_DIS)	3,49%	15,85%	14,50%
Obrigações Financeiras (PAS_OBR)	1,84%	7,14%	8,70%
Suficiência de Caixa (SUF_CX)	1,73%	8,78%	6,51%
Dívida Consolidada (DC_TOT)	38,83%	34,17%	29,10%
Deduções da Dívida (DC_DED)	6,92%	17,65%	20,12%
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	31,91%	24,85%	8,97%
Receita Primária (REC_PRI)	100,33%	99,67%	103,90%
Despesa Primária (DES_PRI)	97,66%	98,46%	98,69%
Resultado Primário (RES_PRI)	2,68%	1,21%	5,21%
Despesa Bruta de Pessoal (PES_TOT)	54,02%	58,89%	67,36%
Deduções de Pessoal (PES_DED)	2,40%	1,44%	2,81%
Pessoal Líquido (PES_LIQ)	51,63%	57,45%	64,55%
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	80,87%	81,56%	85,33%
Investimentos (INV)	8,82%	9,84%	10,43%
Gasto Social (SOC)	30,63%	39,19%	43,31%
Gasto com Infraestrutura (INF)	20,02%	17,32%	18,15%
Gasto com Legislativo (LEG)	4,16%	4,09%	3,29%

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados - STN
Elaboração Própria

A despeito do resultado obtido em 2009, quando há uma redução drástica da despesa com pessoal líquida (fato esclarecido no item 4.1.2), a evolução do indicador mostra que os gastos com pessoal só aumentaram entre 2003 e 2013, vide Gráfico 5. Esse quadro decorre do aumento de Pessoal e Encargos Sociais, o que sugere que mesmo atendendo aos critérios da LRF, a lei não tem sido o suficiente para conter as despesas com pessoal. O que virá a ser um dos pontos-chave da crise financeira que acomete o DF desde 2009/2010.

4.3IRF-IQG e Análise da Governança no DF

Para aumentar a capacidade de análise do desempenho dos gestores do DF no tocante a indicadores fiscais e de qualidade de gestão, fez-se necessária a transformação desses em índices que respeitam uma curva normal e estejam dentro de um intervalo de confiança aceitável. Essa transformação aumenta a aptidão estatística dos valores estudados.

No capítulo 3, foram apresentadas as fórmulas de conversão dos indicadores fiscais e de orçamento em índices e o quadro 2 que traz os parâmetros a serem utilizados, conforme a metodologia adotada por Gobetti e Klering (2007). O único ajuste realizado foi a constituição

de \bar{X}_i , na bibliografia original, os autores geraram essa variável por meio da média dos indicadores dos municípios em um determinado ano. Neste trabalho, a medida refere-se à média dos indicadores nos anos estudados, 2003 a 2013, já que o Distrito Federal não tem municípios e apresenta um valor por ano. Esse ajuste é matematicamente válido, mas exige uma ressalva: a média estará mais sensível a qualquer alteração ou discrepância que ocorra em algum dos anos.

O próximo passo foi gerar o IRF-QG, uma ferramenta que valoriza os governos que apresentam simultaneamente bons índices no componente fiscal e no de qualidade de gestão e que permite a comparação do desempenho do setor público em diferentes áreas, verificando a existência ou não de trade-off nas políticas governamentais.

A linha “Relação inversa” da Tabela 5 compara as variações ano a ano dos índices IRF e IQG, classificando como “sim”, se houver uma variação aumentativa para um e diminutiva para o outro, ou como “não”, se as variações tiverem o mesmo comportamento. As variações diminutivas foram ressaltadas em vermelho. O resultado mostra um empate: cinco classificações “sim” para cinco “não”. O que significa que, no caso do Distrito Federal, não foi possível traçar uma relação oposta entre as duas grandezas, aspecto fiscal e gerencial (IRF e IQG, respectivamente), de forma direta como feita pelos autores Gobetti e Klering. Isso ocorre, muito provavelmente, pelo reduzido tamanho amostral, já que o DF não tem municípios.

Outras inferências podem ser retiradas da Tabela 5. As grandezas crescentes tiveram maior impacto no IRF-QG, são elas: Suficiência de Caixa, Resultado Primário, Investimentos, Gasto Social e Gasto com Infraestrutura. Ou seja, a princípio, os governos de modo geral obtiveram resultados positivos, já que grandezas crescentes têm melhor repercussão nos serviços prestados à população. Considerando valores acima de 0,5 (média depois da normalização) nos índices crescentes e valores abaixo de 0,5 nos índices decrescentes como característica positiva, o mandato Agnelo teve melhor desempenho neste estudo. Tendo, é claro, um cuidado: a análise de apenas três anos de mandato a torna mais sensível a variações. Talvez os números de 2014 afetassem o julgamento.

Olhando apenas as linhas “IRF” e “IQG” da Tabela 5, a média da parte fiscal entre 2003 e 2013 é de 0,75 e a da parte gerencial é de 0,65. Fazendo o mesmo cálculo por governo a resposta fiscal seria 0,77; 0,76 e 0,73 e a resposta gerencial seria 0,56; 0,71 e 0,67 (Roriz, Arruda e Agnelo, respectivamente). Segundo Gobetti e Klering (2007), a administração pública estaria atendendo às exigências fiscais em detrimento dos parâmetros gerenciais, estes estariam atrelados diretamente à satisfação popular. Com essa leitura e com os resultados numéricos

obtidos pela média dos índices, o Distrito Federal passou anos dando prioridade aos índices fiscais com possível preterição dos índices gerenciais.

Claro que essas conclusões não são absolutas, mas os resultados aqui obtidos parecem ir ao encontro dos obtidos por Gobetti e Klering (2007). A ferramenta IRF-QG levanta várias questões interessantes sobre comportamento governamental: A tendência a dar mais ênfase aos índices fiscal do que aos índices gerenciais é consequência de fatores culturais? A LRF favorece esses resultados? O que pode ser feito para alterar esse cenário?

TABELA 5 – Evolução dos índices de responsabilidade fiscal e de qualidade de gestão

	Roriz				Arruda				Agnelo		
Índice	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IRF	0,78	0,80	0,79	0,71	0,71	0,77	0,87	0,68	0,77	0,70	0,70
Variação de IRF ano a ano		0,02	-0,02	-0,08	0,01	0,06	0,09	-0,19	0,10	-0,07	0,00
Dívida Corrente Líquida (DCL)	0,47	0,48	0,50	0,35	0,36	0,70	0,69	0,71	0,74	0,82	0,46
Suficiência de Caixa (SUF_CAX)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Resultado Primário (RES_PRI)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pessoal Líquido (PES_LIQ)	0,66	0,73	0,64	0,48	0,49	0,39	0,77	0,00	0,36	0,00	0,36
IQG	0,45	0,60	0,60	0,60	0,82	0,80	0,80	0,44	0,40	0,80	0,80
Variação de IQG ano a ano		0,15	0,00	0,00	0,22	-0,02	0,00	-0,36	-0,04	0,40	0,00
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investimentos (INV)	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00	1,00
Gastos com Legislativo (LEG)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Gasto Social (SOC)	0,27	0,00	0,00	0,00	0,37	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Gasto com Infraestrutura (INF)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,19	0,00	1,00	1,00
IRF-QG	0,62	0,70	0,69	0,65	0,77	0,79	0,83	0,56	0,59	0,75	0,75
Relação inversa de índices		Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não

FONTE – Execução Orçamentária dos Estados - STN

Elaboração Própria

4.4 Resultados Obtidos e Accountability

Sendo accountabilityo direito de exigir respostas aliado a capacidade de sancionar, as informações geradas pelos indicadores e pelo índice IRF-QG são capazes de dar sinais sobre o grau de *accountability* nos mandatos de governo. No Distrito Federal entre os anos de 2003 e 2013, os dados disponibilizados pelo banco de Execução Orçamentária dos Estados, com o devido tratamento, podem ser utilizados para questionar os gestores públicos sobre o seu desempenho em diversos momentos.

A Dívida Corrente Líquida que sofreu influência da contabilização dos precatórios em vários anos estudados, a Despesa com Pessoal que foi afetada pelas pensões e aposentadorias eo IRF-QG mostrou uma leve propensão dos governantes do DF a dar mais atenção aos

aspectos fiscais do que aos aspectos gerenciais. Por que os precatórios não foram contabilizados em alguns anos? Por que os ativos financeiros aumentaram tanto a partir do mandato Arruda?

Porém, quanto à capacidade de sanção, o trabalho encontra-se limitado pelas informações disponibilizadas. A mensuração de *accountability* requer maior transparência e até mesmo mais ferramentas como o IRF-QG, preocupadas com a tradução da qualidade de gestão em índices numéricos. Seria interessante ter o registro, por exemplo, das metas de governo propostas pelo candidato para comparar com os resultados financeiros. Desde o primeiro ano de mandato, essas metas deveriam ser compatíveis com as propostas eleitorais do governante.

Mas e a sanção? A proposta do trabalho seria incumbir os tribunais de contas de fiscalizar e sancionar o descumprimento das propostas eleitorais. Isso aumentaria o grau de *accountability* no setor público e melhoraria a qualidade da gestão pública. O registro das metas eleitorais e a sanção por desvio intencional estão atrelados ao retorno que o povo (o principal) merece por confiar seu voto a um candidato (o agente). A não compensação por desvios encontrados nesse âmbito podem levar a negligência dos governantes eleitos.

5CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho de conclusão de curso era avaliar o *accountability* dos governos do Distrito Federal entre os anos de 2003 e 2013 e observar evolução de alguns indicadores fiscais e de gestão no mesmo período, conforme metodologia adotada por Gobetti e Klering (2007).

O termo *accountability* foi conceituado como uma relação entre um agente e um principal. O primeiro se responsabiliza por seus atos, justifica sua conduta e pode se sancionado por suas faltas. O segundo tem o direito de questionar, de avaliar e de julgar o primeiro.

A metodologia, escolhida por sua origem e objetividade, mostrou as nuances de indicadores fiscais e de gestão nos governos do DF entre 2003 e 2013. Além disso, por meio do IRF-QG, foi capaz de traçar uma tendência oposta entre as grandezas IRF e IQG nos governos do DF no mesmo período.

A monografia conclui que investigar as demonstrações financeiras públicas e as oscilações que se destacam pode gerar boas perspectivas de aprendizado sobre o setor público brasileiro e o seu grau de *accountability*.

Ainda assim, há a necessidade de ferramentas quantitativas mais acessíveis ao público capazes de responsabilizar a administração pública por seus atos e sancioná-la, garantindo assim o *accountability*. Uma opção seria um banco de dados que confrontaria as metas eleitorais e os resultados de governo dos candidatos eleitos, que estariam sujeitos a sanções ou compensações por órgãos de fiscalização.

REFERÊNCIA

- GOBETTI, S.W.; KLERING, L.R. Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios. **Primeiro lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional**, 2007.
- SANTOS, E. Ajuste Fiscal e qualidade da gestão pública dos municípios de Goiás entre 2000 e 2010. **Dissertação (Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico) – Setor de Ciências Sociais Aplicada – Universidade Federal do Paraná**, 2013.
- BOVENS, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. **European Law Journal**. Oxford, p. 447-468. jul. 2007.
- FOX, J. *The uncertain relationship between transparency and accountability*. **Development In Practice**, [s.l.], v. 17, n. 4-5, p.663-671, ago. 2007. Informa UK Limited.
<http://dx.doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. 719 p. Disponível em:
https://books.google.com.br/books?id=pip8AwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=public+accountability&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiC_fedg6HQAhXFg5AKHa3ED-oQ6AEIJTAA#v=onepage&q=public%20accountability&f=false Acesso em: 25 de setembro de 2016.
- DUBNICK, M. J. *Seeking Salvation for Accountability*. **2002 Annual Meeting of the American Political Science Association**. Boston, set. 2002.
- SICHE, R.; AGOSTINHO, F.; ORTEGA, E.; ROMEIRO, A. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. 10, n. 2, p. 137-148, jul.-dez. 2007.
- ROMERO, M. et al. Construindo um sistema de indicadores de sustentabilidade intra urbana. In: encontro nacional da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional – ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais...**. Salvador: ANPUR, 2005. p. 1 - 19. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/343.pdf> Acesso: 28 de outubro de 2016.
- MITCHELL, G. *Problems and fundamentals of sustainable development indicators*. **Sustainable Development**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996. Disponível em:
https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=mEgJKckv-awC&oi=fnd&pg=PA237&dq=Problems+and+fundamentals+of+sustainable+development+indicators.&ots=x_jCHpXvbK&sig=ScyLDR0SIC_a6_dqFcIpycE-Y-s#v=onepage&q=Problems%20and%20fundamentals%20of%20sustainable%20development%20indicators.&f=false Acesso em: 25 de setembro de 2016.
- Ott, W. R. *Environmental Indices: Theory and Practice*. Estados Unidos, Ann Arbor Science Publishers, 1978.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, 2015. 187 p.
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas, ed. 16, 2012. p. 3-9.
- LIMA, D. V., CASTRO, R. G. **Contabilidade pública**. São Paulo: Editora Atlas, ed. 3, 2012. 230 p.

LEMOYNE, G.B., et al. *Memorie Biografiche di Don Bosco*. S. Benigno Canavese, Escuela Tipográfica Salesiana, 1898-1948. 20 v. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/brasil50anos/not08.asp> Acesso em: 14 de outubro de 2016.

ANEXOS

**ANEXO 1 – Glossário do Plano de Contas do FINBRA
- Receitas (2003-2013)**

Glossário do Plano de Contas do Finbra (2003-2013)	
RECEITAS	
Receita Primária (REC_PRIM)	(+) Receita Orçamentária
	(-) Receita de Valores Imobiliários
	(-) Receita de Operações de Crédito
	(-) Receita de Alienações de Bens
	(-) Receita de Amortização Empréstimos
Receita Tributária (REC_TRIB)	(+) Receita de ISS
	(+) Receita de IRRF
	(+) Outros (IPTU, ITBI, Taxas e Melhoria)
Outras Receitas Próprias (OUT_PROP)	(+) Receita de Contribuições
	(+) Receita Patrimonial
	(-) Receita de Valores Mobiliários
	(+) Receita Agropecuária
	(+) Receita Industrial
	(+) Receita de Serviços
Transf. De Capital (TRA_CAP)	(+) Receita de Capital
	(-) Receita de Operações de Crédito
	(-) Receita de Alienações de Bens
	(-) Receitas de Amortização Empréstimos
Transf. Correntes (TRA_COR)	(=) (REC_PRI)-(REC-PRO)-(TRA_CAP)
Receita Corrente Líquida (RCL)	(+) Receita Corrente
	(-) Deduções da Receita Corrente

Fonte: Santos 2013, p. 83

**ANEXO 2 – Glossário do Plano de Contas do FINBRA
- Despesas (2003-2013)**

DESPESAS	
Despesa Financeira (DFI)	(+) Juros e Encargos da Dívida
	(+) IF/Aquis. Títulos Capital Integral.
	(+) IF/Concessão de Empréstimos
	(+) Amortização de Dívida
Despesa Primária (DESP_PRIM)	(+) Despesa Total
	(-) DFI
Pessoal Bruto (PES_TOT)	(+) Pessoal Total
	(+) ODC/Aposentadorias e Reformas
	(+) ODC/Pensões
Pessoal Deduções (PES_DED)	(-) PESAD/Sentenças Judiciais
	(-) PESAD/Desp. De ex. anteriores
	(-) PESAD/Indenizações e Restituições
Pessoal Ativo (PES_ATI)	(+) PESAD/Venc. E Vant. Fixas/Civil
	(+) PESAD/Venc. E Vant. Fixas/Militar
	(+) PESAD/Outras Desp. Variáveis/Civil
	(+) PESAD/Outras Desp. Variáveis/Militar
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	(+) ODC Total
	(-) ODC/Aposentadorias e Reformas
	(-) ODC/Pensões
Custeio Máquina (ODC_MAQ)	(+) ODC/Diárias Civil
	(+) ODC/ Diárias Militar
	(+) ODC/Material de Consumo
	(+) ODC/ Material de Distribuição Gratuita
	(+) ODC/ Passagens e Locomoção
Custeio Auxílios (ODC_AUX)	(+) ODC/ Outros Benefícios Previdenciários
	(+) ODC/ Outros Benefícios Assistenciais
	(+) ODC/ Salário-Família
	(+) ODC/ Auxílio Financeiro a Estudantes
	(+) ODC/ Auxílio Financeiro a Pesquisadores
	(+) ODC/ Auxílio-Alimentação
	(+) ODC/ Auxílio-Transporte
Custeio Terceiros (ODC_TER)	(+) ODC/ Contratação Temporária
	(+) ODC/ Serviços de Consultoria
	(+) ODC/ Outros Serviços Pessoa Física
	(+) ODC/ Locação de Mão-de-Obra
	(+) ODC/ Outros Serviços de Pessoa Jurídica
Investimentos (INV)	(+) Investimento

Fonte: Santos 2013, p. 83

ANEXO 3 – Glossário do Plano de Contas do FINBRA
- Ativo e Passivo (2003-2013)

ATIVO E PASSIVO	
Divida Consolidada (DC_TOT)	(+) OPC Interna sem Circulação
	(+) OPC Externas em Circulação
	(+) Precatórios Passivo NF
	(+) OPC Internas de Longo Prazo
	(+) OPC Externas de Longo Prazo
	(+) Obrigações Legais e Tributárias
	(+) Obrigações a Pagar LP
Deduções (DC_DED)	(-) RAP Processados
	(+) Ativo Financeiro Disponível
	(+) Créditos em Circulação
	(+) Empréstimos e Financiamentos CP
	(+) Outros Créditos em Circulação CP
	(-) Provisão Devedores Duvidosos CP
Dívida Líquida (DCL)	(=) (DC_TOT)-(DC_DED)
Disponibilidade Financeira (ATI_DIS)	(+) Ativo Financeiro Disponível
	(+) Créditos em Circulação
Obrigações Financeiras (PAS_OBR)	(-) Depósitos Passivo Financeiro
	(-) RAP Processados
	(-) RAP Não Processados
	(-) Credores Diversos
	(-) Adiantamentos Recebidos
	(-) Outras Obrigações a Pagar
Suficiência de Caixa (SUF_CAIX)	(=) (ATI_DIS)-(PAS_OBR)
GASTOS POR FUNÇÃO	
Gasto Legislativo (LEG)	(+) Despesa na Função Legislativo
Gasto Social (SOC)	(+) Despesa na função Educação
	(+) Despesa na Função Cultura
	(+) Despesa na Função Saúde
	(+) Despesa na Função Saneamento
Gasto em Infraestrutura (INF)	(+) Função Transporte
	(+) Função Habitação
	(+) Função Urbanismo
	(+) Função Energia

Fonte: Santos 2013, p. 83